

УДК 343.16

ОСОБЕННОСТИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА НА ДОСУДЕБНЫХ СТАДИЯХ

Л. Ф. Лазутина

профессор кафедры правовых дисциплин,
кандидат юридических наук, доцент,
Могилевский институт МВД Республики Беларусь
e-mail: lazutina59@bk.ru

Аннотация. В данной статье рассматриваются особенности прокурорского надзора на досудебных стадиях и принятие решений при выполнении субъектами уголовного процесса определенных процессуальных действий.

Ключевые слова: прокуратура, прокурорский надзор, дознание, предварительное следствие, процессуальный контроль.

Annotation. This article discusses the features of Prosecutor's supervision at pre-trial stages and decision — making when the subjects of the criminal process perform certain procedural actions.

Keywords: Prosecutor's office, Prosecutor's supervision, inquiry, preliminary investigation, procedural control.

Гражданам в Республике Беларусь статьей 60 Конституции гарантируется судебная защита их прав и свобод [1].

Прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми субъектами в Республике Беларусь определяется как одна из самостоятельных форм государственной деятельности, обеспечивающая реализацию задач по укреплению законности и правопорядка, осуществление и соблюдение конституционных принципов.

Здесь речь идет в том числе и о реализации надзорной функции прокуратуры за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия. Эта деятельность по своему содержанию, назначению и процедуре ее осуществления имеет ряд особенностей, отличающих ее от полномочий органов прокуратуры на иных стадиях уголовного процесса.

Осуществление надзора за соответствием закону судебных решений по уголовным делам, а также поддержание обвинения в судах имеют сходство в том, что как поддержание обвинения, так и опротестование решений суда происходят при непосредственном участии третьего лица (арбитра), определяющего справедливость занятой органом прокуратуры позиции, которым выступает суд.

Функция надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия фактически представляет собой ту же обязанность арбитра справедливости только в досудебных стадиях уголовного процесса. Суд, согласно уголовно-процессуальному закону, может присутствовать на

этих стадиях при обращении участников процесса в суд для проверки того или иного решения в строго определенных уголовно-процессуальным законом случаях, в частности статьи 144 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь (далее — УПК).

На досудебных стадиях прокурор обладает государственно-властными полномочиями и его процессуальное положение в уголовном процессе отчасти регламентировано ст. 34 УПК Республики Беларусь, в силу которой прокурор является должностным лицом, в пределах своей компетенции осуществляющим от имени государства уголовное преследование и поддерживающим государственное обвинение в суде [2].

Вместе с тем следует отметить, что прокурор осуществляет и надзорную функцию за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Важность деятельности прокуратуры по надзору за исполнением закона в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования predetermined самой значимостью этих очень ответственных и однозначно сложных стадий уголовного процесса.

Одним из важных средств предупреждения и выявления нарушений прав и законных интересов участников уголовного процесса и других граждан, оперативного принятия мер к устранению выявленных нарушений является непосредственное участие прокурора в производстве дознания и предварительного следствия. Принять участие в производстве отдельных следственных действий прокурор может лично, независимо от того, в чьем производстве находится уголовное дело. Вместе с тем необходимо отметить, что прокуратура все же выполняет надзорную функцию, и она является приоритетной.

Президент Республики Беларусь на совещании 20 августа 2019 года по вопросам качества работы правоохранительных органов эти приоритеты определил следующим образом: защита жизни, здоровья и прав граждан Беларуси, соблюдение законности. Глава государства подверг критике деятельность указанных органов, обозначив существенные недостатки, — нарушение законности, проявления бездушного отношения к судьбам людей. Критике подверглись и оценочные критерии количественных показателей [3].

Следует отметить некоторые тенденции и особенности деятельности прокурора в плане выполнения отдельных процессуальных действий. Так, при осуществлении уголовного преследования в ходе досудебного производства по материалам и уголовному делу прокурор возбуждает, принимает уголовное дело к своему производству и расследует его в полном объеме, пользуясь при этом полномочиями следователя, или поручает его расследование нижестоящему прокурору либо соответствующему органу предварительного следствия; от-

казывает в возбуждении уголовного дела; осуществляет надзор за возбуждением и расследованием уголовных дел органом дознания, следователем; осуществляет процессуальное руководство и надзор за деятельностью нижестоящего прокурора, производящего предварительное следствие.

Безусловно, что при проверке закона на досудебных стадиях прокурором практически всегда выявляется ряд нарушений, недостатков и упущений в работе.

Как отмечает Генеральный прокурор Республики Беларусь, недостатки имеют место быть по таким значимым направлениям деятельности, как неполнота доследственных проверок, а это влечет принятие незаконных и необоснованных решений органом дознания. За полугодие 2019 года каждое шестое решение органов внутренних дел об отказе в возбуждении уголовного дела прокуратурой отменялось. В связи с неполнотой проверок прокуроры ежегодно отменяют около 20 тысяч постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных органами внутренних дел, удельный вес которых составляет 16–17 %.

Выявлены факты нарушения уголовно-процессуальных норм при собирании доказательств, необоснованного и немотивированного применения мер пресечения, в частности содержание под стражей и расследования следователями уголовных дел с нарушением сроков, предусмотренных УПК.

Так, в сравнении с 2018 годом в 2019 году ухудшилась оперативность расследования, т. е. произошло нарушение процессуальных сроков расследования уголовных дел, с превышением двухмесячного срока окончено 8 821 уголовное дело, или 18,1 % от общего количества оконченных дел [4].

Следовательно, в данном направлении на современном этапе усилен прокурорский надзор за законностью принятия следователями процессуальных решений о возбуждении и отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении и приостановлении предварительного следствия. Количество отмен прокурорами таких решений возросло.

В 2019 году прокуроры направили в суд 3 197 уголовных дел, принципиально подходя к их изучению. Результат следующий: следователям возвращено 744 уголовных дела для производства дополнительно предварительного расследования [4].

Немаловажно отметить и тот аспект, что надзор за исполнением законов в процессе применения мер пресечения, применяемых органами предварительного расследования, всегда был и остается приоритетным направлением в деятельности прокуроров.

Во исполнение поручения Президента Республики Беларусь органы прокуратуры продолжают работу по оптимизации избрания меры пресечения в виде заключения под стражу как самой суровой мере пресечения.

Результат не заставил себя ждать. Так, количество лиц, к которым применили эту меру пресечения, снизилось в 2018 году: санкционировано 11 640 таких постановлений, что на 8,5 % меньше, чем в 2017 году.

При этом прокуроры в 2018 году 554 раза отказали следователям в даче санкции на применение меры пресечения в виде заключения под стражу [5].

Практика применения меры пресечения в виде заключения под стражу — число лиц, в отношении которых избрана такая мера, в 2019 году уменьшилась с 11 640 до 9 846, или на 15,4 % [4].

В целях наиболее эффективного устранения нарушений закона, допускаемых при производстве предварительного расследования, прокурор наделен важнейшим полномочием — правом отменять незаконные и необоснованные постановления следователей и лиц, производящих дознание.

Так, в 2019 году количество материалов, возвращенных из подразделений Следственного комитета в органы дознания для проведения дополнительных проверочных мероприятий, сократилось с 3 166 до 2 964, или на 6,4 %.

Каждое четвертое выявленное прокурорами нарушение допущено органами внутренних дел по материалам о мошенничестве.

Из 8 248 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по данной категории прокуроры отменили 4 289 постановлений, или 52 %, в том числе с одновременным возбуждением — 33. По результатам дополнительных проверок впоследствии возбуждено 262 уголовных дела [4].

Для того чтобы прокурорский надзор был эффективным, необходим постоянный контроль прокуратуры за исполнением актов реагирования.

К основным средствам устранения нарушений законности относятся письменные указания прокурора о расследовании преступлений, об избрании, изменении или отмене меры пресечения, о квалификации преступления, производстве отдельных следственных действий и розыске лиц, совершивших преступления, выполнении неотложных следственных действий органом дознания.

Специфической и арбитражной, по сути, является роль прокурора в случае разногласий органа дознания и органа предварительного следствия при направлении органом дознания заявления или сообщения о преступлении и материалов проверки по нему в орган предварительного следствия.

По поступившим от органа следствия для возвращения органу дознания заявлению или сообщению о преступлении и материалам проверки по нему прокурор принимает решение о направлении заявления или сообщения о преступлении и материалов проверки по нему в орган дознания либо одно из ре-

шений (о возбуждении уголовного дела, об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении проверки и разъяснении заявителю права возбудить в суде уголовное дело частного обвинения ч. 2 ст. 173-2 УПК [2]).

Таким образом, функция прокуратуры здесь заключается в определенном фильтре материалов проверок по заявлениям и сообщениям, их допуске на следующую стадию досудебного производства — возбуждение уголовного дела, и далее — предварительное следствие.

В 2019 году количество материалов, возвращенных из подразделений Следственного комитета в органы дознания для проведения дополнительных проверочных мероприятий, сократилось с 3 166 до 2 964, или на 6,4 % [4].

За производством такого предварительного следствия в органах прокуратуры, как и в других случаях в силу требований Конституции, также осуществляется надзор подразделениями прокуратуры.

Процедура предварительного следствия, осуществляемого органами прокуратуры, не имеет особых процессуальных отличий от порядка осуществления предварительного следствия иными уполномоченными государственными органами, за исключением того, что функции процессуального контроля в данном случае определены также за органами прокуратуры (по подобию ведомственного контроля в иных случаях).

Существенным отличием в плане надзорных полномочий в случае, когда предварительное расследование уголовного дела или руководство следственной группой осуществлялись прокурором, является отсутствие отдельной стадии оценки дела после передачи его прокурору для направления в суд.

Часть 4 статьи 266 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь определяет, что при вышеуказанных обстоятельствах после уведомления об окончании предварительного расследования участников уголовного процесса, защищающих свои или представляемые права и интересы, ознакомления их с уголовным делом, заявления и разрешения поступивших от них ходатайств, вместо вынесения постановления о передаче уголовного дела прокурору для направления в суд, прокурор немедленно своим постановлением направляет уголовное дело в суд по подсудности.

Данное обстоятельство, в том числе отсутствие возможности возврата дела для осуществления дополнительно предварительного следствия предполагает, с одной стороны, более высокие требования к качеству предварительного следствия, осуществляемого прокуратурой, а с другой — более высокий уровень текущего процессуального контроля и надзора со стороны вышестоящих органов прокуратуры непосредственно на стадии предварительного следствия.

В этой связи следует отметить важность еще одного надзорного полномочия прокурора, а именно право и обязанность принимать решение по уголовному делу, поступившему для направления в суд.

Это еще один фильтр между стадиями процесса (в данном случае предварительного следствия и судебного разбирательства), призванный контролировать качество результатов предварительного следствия.

Кроме осуществления надзора по факту уже вынесенных органами дознания и предварительного следствия процессуальных решений, существует текущий надзор при реализации полномочий прокурора по рассмотрению вопроса дачи санкции на отдельные процессуальные действия.

Таким образом, особенности прокурорского надзора на досудебных стадиях уголовного процесса в Республике Беларусь определяются:

- безусловной обязанностью проверки на предмет законности и обоснованности каждого процессуального решения, выносимого органами дознания и предварительного следствия;
- координацией процессуальных действий органов предварительного следствия и дознания в спорных ситуациях;
- обязанностью разрешения жалоб на действия органов дознания и предварительного следствия;
- наличием у органов прокуратуры властных полномочий по отмене незаконных и необоснованных решений органов дознания и предварительного следствия;
- санкционированием отдельных, определенных уголовно-процессуальным законом, процессуальных действий органов дознания и следствия.

1. Конституция Республики Беларусь : с изм. и доп. принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2020. 62 с. [Вернуться к статье](#)

2. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 16 июля 1999 г., № 295-З : принят Палатой представителей 24 июня 1999 г. : одобр Советом Респ. 30 июня 1999 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2019 г. // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

3. Конюк А. О приоритетах надзорной деятельности // Законность и правопорядок. 2019. № 4. С. 10. [Вернуться к статье](#)

4. На заседании коллегии Генеральная прокуратура подвела итоги работы за 2019 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.prokuratura.gov.by/ru/info/sobytiya-i-meropriyatiya/nazasedanii-kollegii-generalnaya-prokuratura-podvela-itogi-raboty-za-2019-god/> (дата обращения: 08.03.2020). [Вернуться к статье](#)

5. На заседании коллегии Генеральная прокуратура подвела итоги работы за 2018 год [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/novosti/obshchestvenno-politicheskie-i-v-oblasti-prava/2019/february/32427/> (дата обращения: 08.03.2020). [Вернуться к статье](#)